

Le 22 DEC. 2014

Le Premier président

à

Madame Christiane Taubira
Garde des Sceaux
Ministre de la justice

Réf. : n° 71429

Objet : les écoles de formation du ministère de la justice

En application des dispositions des articles L. 111-1 et L. 111-3 du code des juridictions financières (CJF), la Cour a examiné les comptes et la gestion des quatre écoles de formation relevant du ministère de la justice, pour les exercices 2008 à 2013¹ : École nationale de la magistrature (ENM) ; École nationale des greffes (ENG) ; École nationale d'administration pénitentiaire (Énap) ; École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ).

Au terme de ses investigations, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du CJF, d'appeler votre attention sur les points qui suivent.

À travers ces quatre enquêtes, la Cour a pu prendre la mesure de la qualité et de la puissance des outils dont dispose le ministère de la justice pour assurer, dans les meilleures conditions matérielles et humaines, la formation, initiale et continue, tant des magistrats que de l'ensemble des personnels nécessaires au fonctionnement du service public de la justice. Disposant d'infrastructures souvent modernes, mobilisant des ressources importantes, animées par des équipes qualifiées, ces écoles remplissent, de manière satisfaisante, leur mission statutaire.

¹ Exercices 2007 à 2012 pour l'ENM.

Néanmoins, au-delà de ce constat positif et des spécificités propres à chaque établissement, des marges de progression demeurent pour améliorer aussi bien leur efficience que leur efficacité. Leur réalisation implique que le ministère de la justice s'attache d'une part, à optimiser leur environnement d'ensemble et d'autre part, à mieux encadrer leur gestion.

I. OPTIMISER L'ENVIRONNEMENT DES ÉCOLES

Pour remplir au mieux sa mission, chaque école a d'abord besoin de disposer d'une visibilité suffisante pour être en mesure d'anticiper l'importance des promotions annuelles et de maîtriser son plan de charge. Chaque établissement doit aussi s'inscrire dans un juste équilibre entre d'un côté, l'autonomie que requiert la gestion d'un établissement d'enseignement et de l'autre, le non moins nécessaire exercice de la tutelle ministérielle. Chaque institution doit enfin répondre de son action, en particulier à travers un contrôle de gestion homogène, cohérent et efficace.

A. LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES CORPS

À l'occasion de ses différents contrôles, la Cour a été amenée à constater la difficulté à laquelle sont confrontées ces écoles en raison des fluctuations, parfois significatives, des effectifs scolarisés chaque année. Elle a aussi relevé le poids matériel et financier des multiples concours de recrutement, dont l'organisation devrait être perfectible.

1. Mieux maîtriser les plans de charge

Les mouvements erratiques observés, d'un exercice à l'autre, dans les effectifs scolarisés rendent difficile, voire impossible, une gestion efficiente de ces établissements. Qu'il s'agisse de la planification des activités pédagogiques et des effectifs de formateurs ou de l'organisation de la logistique et des fonctions support (hébergement, restauration, etc.), les fortes variations observées, d'une année sur l'autre, du nombre de postes offerts aux différents concours, jointes aux arbitrages souvent tardifs de l'administration centrale, ne peuvent que nuire au bon fonctionnement des écoles.

Assurément, l'ENM, l'ENG, l'Énap et l'ENPJJ ont aujourd'hui besoin d'une visibilité accrue de la taille des promotions qu'elles ont vocation à accueillir à moyen terme. Seule une gestion prévisionnelle des effectifs par les services du ministère pourra leur fournir cette donnée. Une planification triennale, filière par filière, même indicative et révisable annuellement, représenterait un indéniable progrès. Elle devrait s'appuyer sur les éléments dont disposent le ministère (prévisions de départs à la retraite, ouvertures de nouveaux établissements, programmation budgétaire triennale, etc.), sur les besoins générés par les réformes annoncées et sur un dialogue de gestion renforcé entre les écoles et leur direction de rattachement.

2. Rationaliser l'organisation des concours

Outre l'importance des fluctuations observées dans les recrutements annuels, les multiples concours organisés par le ministère soulèvent deux difficultés de nature différente.

En premier lieu, les modalités d'organisation de certains d'entre eux gagneraient à être revues. Ainsi en est-il du concours d'entrée à l'ENM, dont la dernière réforme, opérée en 2009, a porté tant sur la nature que sur le contenu et le déroulement des épreuves. Dans le prolongement de ce mouvement, le circuit des dossiers gagnerait aujourd'hui à être simplifié, le nombre de centres d'épreuves réduit et les responsabilités administratives (instruction des dossiers, organisation des épreuves, etc.) centralisées à l'ENM afin de permettre un gain de temps significatif. La durée des épreuves devrait également être reconsidérée, de telle sorte que certaines ne s'étalent pas, comme aujourd'hui, sur rien moins que soixante jours pleins (épreuve de mises en situation avec le jury). Le calendrier des différents concours (externe, interne, concours complémentaires) devrait également être revu pour éviter un chevauchement des dates des épreuves. Enfin, la mobilisation de magistrats pour assurer la surveillance des épreuves constitue une tradition coûteuse et désormais injustifiée.

En second lieu, aucun indicateur commun aux quatre écoles ne permet d'avoir une connaissance et un suivi des coûts complets de chacun des concours et des examens professionnels. Si chaque école s'est attachée à mettre en place un dispositif, plus ou moins exhaustif et composé de rubriques souvent disparates, celui-ci ne permet ni un suivi efficace ni des comparaisons pertinentes entre écoles. Élaboré sous l'égide du secrétaire général du ministère, un outil transversal, applicable à tous les concours et reposant sur des critères homogènes, constituerait un instrument de gestion et de pilotage utile à l'avenir.

Enfin, le nombre des concours annuels justifierait que soit engagée une réflexion d'ensemble pour rechercher des effets de mutualisation de nature à alléger les coûts d'organisation. Des initiatives ont déjà été prises en ce sens : elles méritent d'être encouragées et amplifiées.

B. LE STATUT DES ÉCOLES

La gestion de chacune des écoles relevant du ministère s'inscrit dans des cadres statutaires différents : établissement public pour l'ENM et l'Énap ; service à compétence nationale pour l'ENG ; service déconcentré pour l'ENPJJ.

En premier lieu, sans considérer qu'elles devraient toutes être administrées selon une formule juridique uniforme, la Cour estime qu'un meilleur équilibre doit être recherché par le ministère entre autonomie de gestion et exercice de la tutelle. La première est aussi nécessaire que la seconde pour que d'un côté, ces écoles disposent d'une souplesse administrative suffisante et que de l'autre, leur action soit suivie et évaluée, de manière régulière et effective, à l'aune des objectifs qui leur sont assignés et des ressources qui leur sont affectées.

Sur ce point, les constats opérés par la Cour révèlent que, bien souvent, les relations entre les écoles et leurs administrations de rattachement sont sans réelle cohérence avec le statut qui leur est applicable. L'autonomie juridique dont bénéficie en principe tout établissement public disposant de la personnalité morale n'est ainsi pas toujours respectée. En témoigne l'interventionnisme de la direction de l'administration pénitentiaire dans le fonctionnement de l'Énap observée ces dernières années. S'agissant de l'ENM, les relations avec sa tutelle devraient être normalisées par le biais d'un véritable dialogue de gestion, accompagné d'un contrat d'objectifs et de performance. Dans le même esprit, le statut de l'ENPJJ devrait à présent être modernisé pour lui permettre de mieux remplir sa mission : la formule du service à compétence nationale, déjà applicable à l'ENG, constituerait, aux yeux de la Cour, un schéma adapté au rôle et au positionnement qui sont les siens.

En second lieu, tout en respectant les dispositions statutaires applicables à chacune d'entre elle, les relations entre l'administration centrale et ces écoles devraient s'inscrire, de manière systématique, dans le cadre d'une part, d'un contrat d'objectifs pluriannuel et d'autre part, d'un dialogue de gestion régulier et reposant sur des procédures et des indicateurs de performance clairement identifiés.

C. LE CONTRÔLE DE GESTION

L'enquête de la Cour est venue confirmer que chaque école détermine, selon sa propre méthode, le coût d'un agent en formation. Aucune approche commune et homogène n'a été mise en place. Il en résulte des disparités telles qu'elles ne permettent aucune comparaison fiable. Certaines écoles distinguent les coûts directs (rémunération des formateurs, coût des fournitures pédagogiques, etc.) des coûts indirects, liés aux structures et à leur fonctionnement ; d'autres ont une approche unique, assortie de ratios. Ces difficultés sont également liées à des comptabilités analytiques qui ne sont pas finalisées, quand elles ne sont pas tout simplement inexistantes. Par ailleurs, si le coût complet figure parfois parmi les indicateurs de performance retenus (cas de l'ENM), ce choix est loin d'être systématique. Il en va de même des outils de contrôle de gestion : chaque école a mis en place des instruments spécifiques, parfois perfectionnés comme à l'ENPJJ, parfois plus embryonnaires comme à l'Énap ou à l'ENG.

Dans ce contexte, il conviendrait de mettre en place une approche commune aux quatre écoles. Elle devrait reposer sur un protocole permettant de déterminer, à partir d'une comptabilité analytique homogène et cohérente, le coût complet de la formation initiale ou continue délivrée par type d'élève ou auditeur. Comme évoqué plus haut, conçu sous l'égide du secrétaire général du ministère de la justice, un tel outil de pilotage et de suivi participerait d'un contrôle de gestion rénové de chacun de ces établissements nationaux.

II. MIEUX ENCADRER LA GESTION DES ÉCOLES

Outre les questions touchant à leur environnement, la Cour estime que la gestion des quatre écoles gagnerait à être mieux encadrée, qu'il s'agisse de la situation des formateurs, de la situation des élèves ou encore des relations et des mutualisations entre établissements.

A. LA SITUATION DES FORMATEURS

Si l'on excepte l'ENM et l'ENPJJ, les formateurs sont, en règle générale, issus des administrations dont relève chaque école. Les directeurs ne disposent d'ailleurs que d'une autonomie toute relative pour élargir et diversifier les recrutements, comme en témoigne en particulier l'Énap.

Certaines écoles veillent à ce que les enseignants ne demeurent pas en fonctions au-delà d'une durée déterminée, afin d'éviter un décalage croissant entre l'enseignement délivré et les pratiques professionnelles contemporaines. Ainsi, à l'ENPJJ, l'affectation des formateurs est de sept ans maximum, un bilan étant dressé lors de la cinquième année. Mais tel n'est pas le cas à l'ENG ou à l'Énap. Afin d'harmoniser la situation des quatre établissements, la Cour estime qu'une durée d'affectation maximum de six ans devrait être fixée par voie réglementaire pour toutes les écoles.

Par ailleurs, comme dans tous les grands établissements de formation publics ou privés, tous les formateurs devraient à l'avenir être soumis à une évaluation annuelle, non seulement par leur hiérarchie mais aussi par les stagiaires eux-mêmes. Il en va de la qualité des enseignements délivrés.

Enfin, les obligations de service des formateurs devraient être précisées, harmonisées et contrôlées, de même que le temps de travail des personnels. Tant à l'ENPJJ qu'à l'Énap, la Cour a été amenée à constater que le temps de travail des agents n'était pas conforme aux textes réglementaires.

B. LA SITUATION DES ÉLÈVES ET DES AUDITEURS

Agents de l'État, les auditeurs de l'ENM, comme les stagiaires des autres écoles, sont rémunérés.

Au regard de cet état de fait, la gestion des indemnités de stage, qui a pu générer des contentieux coûteux pour l'État (ENG), mériterait d'être clarifiée, quitte à reconsidérer les textes applicables. S'il est compréhensible que les élèves perçoivent une indemnité spécifique lorsqu'ils sont en stage à l'extérieur de l'école qui les accueille, le versement de cette indemnité apparaît moins justifié lorsqu'ils sont physiquement présents dans leurs écoles.

Par ailleurs, les stagiaires de l'ENPJJ, comme ceux de l'ENG et de l'Énap, sont aujourd'hui hébergés gratuitement par leurs écoles respectives durant leur scolarité. Il n'est pas anormal que les écoles gèrent un parc immobilier lorsqu'elles sont situées dans des zones où il serait difficile de trouver les capacités nécessaires à l'hébergement de nombreux stagiaires. Néanmoins, comme l'a déjà relevé l'inspection générale de l'administration (IGA) dans son rapport de janvier 2012 sur *La formation initiale des fonctionnaires de l'État dans les écoles du service public*, l'hébergement à titre gratuit d'élèves-fonctionnaires

rémunérés par l'État soulève une question de principe. À cet égard, la Cour considère qu'une redevance minimale, sous forme de retenue sur traitement et tenant compte de la situation familiale des auditeurs ou des stagiaires, devrait à l'avenir être mise en place.

C. LES RELATIONS ENTRE LES ÉCOLES

Alors que les quatre écoles forment, par essence, des magistrats et des personnels appelés à travailler ensemble, les collaborations entre elles demeurent trop restreintes. Des initiatives louables ont certes été prises par les directeurs successifs : l'Énap propose chaque année des places aux futurs magistrats, de même que l'ENM accueille tous les ans dans ses murs des élèves de l'Énap. Il en va de même avec l'ENPJJ, qui collabore régulièrement avec l'Énap. Mais ces initiatives restent ponctuelles et limitées au regard d'évidentes possibilités d'échanges, de mutualisation et en définitive de fertilisation croisée.

Par ailleurs, la formation continue, enjeu majeur pour les juridictions comme pour l'ensemble des services d'un ministère en mouvement constant, justifierait davantage de coopération entre les quatre établissements. Elle se révèle souvent mal intégrée dans les programmes de formation des écoles, mobilisées au premier chef par la formation initiale, alors que nombre de domaines sont communs aux différents métiers.

Enfin, à un moindre degré, chaque école développe une politique propre à l'international, parfois de manière très significative comme à l'ENM. Là encore, des synergies seraient possibles pour développer une coopération internationale valorisant davantage les savoir-faire des quatre écoles.

Aussi la Cour formule-t-elle les recommandations suivantes :

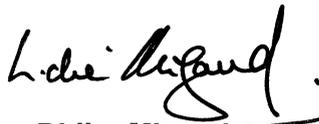
- **Recommandation n° 1** : développer une gestion prévisionnelle des effectifs du ministère sur trois ans, permettant aux écoles de mieux anticiper l'effectif des promotions annuelles et de mieux maîtriser leur plan de charge.
- **Recommandation n° 2** : élaborer une méthodologie commune aux écoles permettant d'établir, de suivre et de comparer le coût des différents concours organisés par le ministère ;
- **Recommandation n° 3** : déterminer, sur la base d'une méthodologie commune, le coût de la formation d'un élève ;
- **Recommandation n° 4** : inscrire les relations entre chaque école et son administration de rattachement dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de performance pluriannuel et d'un dialogue de gestion régulier ;
- **Recommandation n° 5** : mettre en place une évaluation annuelle des formateurs, tant par leur hiérarchie que par les auditeurs et les stagiaires ;
- **Recommandation n° 6** : encourager les collaborations et les mutualisations entre les quatre écoles pour la formation initiale comme pour la formation continue ;
- **Recommandation n° 7** : revoir le régime des indemnités de stage afin d'assurer un traitement homogène avec la situation des agents en scolarité dans les autres écoles de service public ;
- **Recommandation n° 8** : reconsidérer la gratuité de l'hébergement des stagiaires fonctionnaires rémunérés.

-oOo-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse – sous votre signature personnelle exclusivement – que vous aurez donnée à la présente communication².

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné, convenue entre elle et votre administration.


Didier Migaud

² La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.